



Una propuesta de redefinición constitucional de la Administración Pública Federal para el Estado constitucional de derecho en México

Carlos Fernando Matute González *

Recibido: 28 de octubre de 2019

Aceptado: 30 de abril de 2020

Resumen:

Para exponer las condiciones de la Administración Pública en el Estado constitucional de derecho, como forma de organización política imperante, hay que hacer una delimitación axiológica previa, que contenga los aspectos de Estado de derecho, eficacia del mismo, derechos fundamentales y legitimación democrática, que son los principios que acotan la actuación de las entidades públicas en el siglo XXI. El objetivo de este artículo es describir cómo estos valores se incorporaron gradualmente y fueron capaces de transformar la estructura de la gestión pública, así como señalar la necesidad de ampliar el concepto constitucional para la Administración Pública Federal.

Palabras clave:

Administración Pública, democracia, organización, derecho administrativo y Estado de derecho.

Abstract:

To expose the conditions of the Public Administration in the constitutional State of Law, it is necessary to make a previous axiological delimitation, which contains the aspects of the State of law, its effectiveness, fundamental rights and democratic legitimation, which are the principles that limit the performance of public entities in the 21st Century. The objective of this article is to describe how these values were gradually incorporated and were able to transform the structure of public management, also is to point out the need to expand the constitutional concept for Federal Public Administration.

* Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana. Catedrático del Instituto Nacional de Administración Pública, de la Escuela Libre de Derecho de Puebla, del Colegio del México, de la Universidad Panamericana, además de ser Investigador honorario de la Universidad Anáhuac Campus Norte. Investigador Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. Autor de diversos libros, articulista de diarios nacionales en México y amplia trayectoria en el sector público. Correo electrónico: <cmatutegonzalez@yahoo.com.mx >.

Keywords:

Public administration, democracy, organization, administrative law and rule of law.

1. Introducción

La Administración Pública más que una definición precisa es una noción que puede delimitarse utilizando dos criterios: el objetivo y el subjetivo. El primero es la acción de una organización dirigida a un fin específico y el segundo es la estructura de dicha organización (Marienhoff, 2000:41).

En sentido objetivo, la administración invade a toda la actividad humana, puesto que consiste en dar un orden y establecer una prioridad para el uso de los recursos disponibles y con ello obtener con mayor eficiencia, eficacia y economía una finalidad previamente establecida. Incluso para fijar dicha finalidad se requiere de la administración, por ejemplo, en un proceso de deliberación se propone un orden del día o un procedimiento de debate, lo que permite aprovechar el tiempo de las personas y los recursos disponibles de la mejor manera posible para lograr el objetivo (Marienhoff, 2000:82).

En sentido subjetivo, la administración es un aparato dependiente de un individuo o un grupo responsable de las tareas de planear, dirigir, evaluar y controlar las acciones en una organización, es decir, es el instrumento a disposición del gobierno o de una organización para que estos últimos lleven a cabo sus fines. Por lo tanto, toda organización tiene administración por primitiva que ésta sea (Schmidt-Assmann, 2003:252-259).

Ambos sentidos involucran al derecho administrativo, ya que tanto el ámbito de lo que se hace, como el de quien lo hace, poseen reglas de conductas coactivas vinculadas con el funcionamiento del aparato y la realización de las acciones encomendadas al mismo; pero hay que señalar que no todos los órdenes jurídicos que se relacionan con una organización son derecho administrativo bajo la concepción moderna del término, es decir, no todos los gobiernos han tenido a su disposición una Administración Pública, ya que la existencia de ésta necesariamente implica la idea de racionalidad en el uso de los recursos y en las relaciones entre sus integrantes.

La afirmación anterior plantea las preguntas siguientes:

¿Qué es la Administración Pública?, ¿La Administración Pública es un fenómeno del Estado Moderno?, ¿Cómo ha evolucionado la Administración Pública en el Estado Moderno? y ¿Qué tipo de Administración Pública prevalece en un Estado constitucional de derecho?¹

El objetivo de este artículo es dar una respuesta plausible a estas interrogantes a través de un análisis teórico formal jurídico y para tal efecto se revisará cada uno de los conceptos en sus acepciones comunes en la enseñanza de la Administración Pública y el derecho administrativo. No hay una pretensión de exhaustividad. También vincularlos con una evolución axiológica a partir de los principios políticos culturales occidentales que pugnan por la democracia, la igualdad, el pluralismo, el respeto a la libertad de los individuos y las autonomías de las comunidades, así como la descentralización, la defensa de los derechos humanos, el reconocimiento de los derechos de los pueblos y la inclusión.

Así, el propósito de este trabajo es dar un sustento básico de la relación entre el aparato que organiza el poder y el discurso normativo que legitima, justifica y limita su acción en un Estado constitucional de derecho, como principio básico de la convivencia armónica en las sociedades de las primeras dos décadas del siglo XXI.²

El concepto abstracto de la teoría liberal democrática se aplica al caso mexicano, contenido en su Constitución y la forma en que se ha adaptado a los valores de la teoría constitucionalista, propia de la democracia representativa occidental que ha imperado en el mundo globalizado desde la caída del Muro de Berlín y en proceso de transformación.

En ese sentido, una idea que guía este trabajo, a manera de hipótesis, es que la evolución de la complejidad político-jurídico-administrativa de las sociedades del siglo XXI -variable que se supone cierta- ha provocado un cambio radical en la forma de organizar la gestión de lo público y, por lo tanto, el papel que desempeña la Administración Pública en la gobernabilidad de los Estados y, para tal efecto, se utiliza el caso mexicano.³

¹ En esta obra se plantea el debate de los últimos 30 años relacionada con la extensión del concepto del sector público y la naturaleza de los aparatos subordinados a los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos autónomos constitucionales. Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos F. (2018), *Nuevo derecho administrativo*, quinta edición, México: Porrúa.

² Este autor hace énfasis en que el Estado debe estudiarse desde los aspectos normativos y de normalidad, que se justifican y sostienen mutuamente, en un fenómeno del poder moderno como lo es el Estado. Heller, Herman (2010), *Teoría del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica.

³ En esta obra colectiva queda evidenciado que hubo un cambio radical de concebir la gestión de lo público, cuyos resultados han sido insuficientes en términos de superar la desigualdad social y aumentar la confianza en el gobierno, que coincide con las tendencias mundiales. Nieto, Fernando y Velazco, Ernesto (2018), *Una agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo*, México: El Colegio de México.

El desarrollo de la idea conduce a una propuesta de redacción del artículo 90 constitucional que pretende ser congruente con la realidad organizacional vigente en el 2020, que facilitaría la comprensión de la pluralización y multiplicación de las autonomías en el sector público ampliado, no reducido al aparato del Ejecutivo Federal.

El aspecto orgánico transformado tiene implicaciones en el ejercicio de las funciones tradicionales del Estado a saber: la jurisdiccional, la legislativa y la administrativa, así como la forma en que se entrelazan éstas en los distintos órganos del mismo. Entre aquellos que provienen de la división de poderes de Montesquieu y los propios del Estado constitucional de derecho que gozan de autonomía con respecto a los tradicionales, hay un reparto de las funciones que refleja que el sistema de contrapesos entre los poderes ha evolucionado hacia una mayor flexibilidad.

Las tendencias de cambio profundo en ambos aspectos: el orgánico y el dinámico de la Administración Pública y el derecho administrativo producto de la complejidad de las sociedades globalizadas y desarrolladas tecnológicamente. Esta circunstancia plantea una veta de investigación no agotada en este trabajo: ¿el regreso al Estado autoritario centralista es compatible con la evolución de la gestión pública basada en el otorgamiento de autonomías constitucionales?, ¿La centralización del poder social en el Ejecutivo es más efectiva en la mejora de las relaciones de confianza y eficiencia entre la administración y los administrados?⁴

En este sentido, cualquiera que sea la respuesta que se pueda ofrecer a estas preguntas debe considerar la existencia de dos condicionantes político - jurídicas impuestas por la evolución de la humanidad y la extensión de los valores occidentales en el mundo: el respeto a los derechos humanos y la democracia en su sentido más amplio, la igualdad de oportunidades para que los individuos y las colectividades aporten su creatividad en la consecución de los objetivos comunes de las sociedades.

⁴ Confrontar el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) publicado el 30 de noviembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), que concentra en las oficinas de la presidencia las materias de Tecnologías de informática y comunicación, comunicación social y supervisión de los delegados para los programas de desarrollo social, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018.

2. La Administración Pública: objeto de estudio y realidad

El primer cuestionamiento, ¿Qué es la Administración Pública? es, ha sido y será el centro del debate entre los estudiosos de los fenómenos gubernamentales y las relaciones de su aparato y su acción, ya que es el punto de partida para determinar la autonomía de una rama de la ciencia política y la sociología que se denomina: Administración Pública, que es una noción que se refiere simultáneamente a un hecho político y social y a un objeto de estudio.

La Administración Pública se puede definir a partir de los dos criterios mencionados, subjetivo u objetivo. Además, por lo menos tiene dos enfoques de análisis: el jurídico y el político-sociológico o, enunciado en términos de lógica, el formal y el material (Cisneros, 2009:19-32).

Jorge Escola, con base en la etimología⁵, afirma que la administración, sin el adjetivo, “lleva implícito un sentido de acción, actividad, servicio o ejercicio de un cargo, viniendo a designar una actividad consistente en ejecutar, dirigir o servir, aplicando medios útiles para el logro de fines presupuestos” (Escola, 1989:36).

Por tal motivo, el sentido primordial de la Administración Pública es objetivo, y es aquella actividad que se concreta para alcanzar fines que son generales o comunes a una colectividad de hombres.

En el Estado moderno, las normas jurídicas relacionadas con la Administración Pública serán el Derecho administrativo, ya que éste le otorga racionalidad y coherencia a su actuación y en su primera expresión es un Derecho estatutario u orgánico.

Con la evolución del Estado se impone la idea política garantista de las libertades individuales, que la Administración Pública no puede actuar legítimamente sin estar sometida al derecho y en su segunda manifestación es un derecho protector del gobernado.

⁵ Etimológicamente, administrar proviene de ad, a administrare servir y significa gobernar, regir, disponer de bienes, ejercer la dirección de la Justicia, conforme a la *Enciclopedia del Idioma, Diccionario histórico y moderno de la lengua española, etimológico, tecnológico, regional e hispanoamericano* de Martín Alonso, México, Aguilar, 1988. Científicamente, Georgio Pastori. “Administración Pública” en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. *Diccionario de Política A-J*. México, Siglo Veintiuno editores, 1981. p. 13. “A.P. intenta designar en un sentido amplio el conjunto de las actividades directamente pre-ordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal... para la mayor parte de los estudiosos, éstas representan más bien el rasgo característico de los estados modernos y contemporáneos expresando, casi físicamente, la presencia de los mismos en el plano subjetivo...”

En su origen, la Administración Pública es el sujeto primordial del Derecho administrativo y como producto de su evolución es un sujeto limitado por éste. De ahí que sea inconcebible el estudio de la Administración Pública sin tomar en cuenta los enfoques jurídicos formales.

Con lo dicho, se responde afirmativamente a la segunda pregunta, es decir, la Administración Pública es un fenómeno del Estado moderno, esto es así porque sólo adquiere existencia a través de una organización que lo actualiza históricamente y sólo por este instrumento se relaciona con las fuerzas sociales, ya que los individuos necesariamente se insertan en estructuras para gobernar y realizar las actividades prestacionales propias de un gobierno.

La tercera pregunta sobre ¿Cómo ha evolucionado la Administración Pública en el Estado moderno? se contesta con base en el concepto de Estado de derecho, es decir, esta forma de dominación política sólo es legítima si la organización que le da existencia real, es decir, la Administración Pública se somete al derecho.

De ahí que se pueda afirmar que, si bien la Administración Pública es un fenómeno propio del Estado moderno, ésta se transforma y adquiere su perspectiva contemporánea con el advenimiento del Estado de derecho.

3. La Administración Pública en la Constitución mexicana

La noción original de la Administración Pública es subjetiva, está relacionada con aquella organización a la que se le atribuyen responsabilidades para conseguir el interés general, de un grupo social organizado políticamente en un Estado. La Administración Pública es una consecuencia del Estado moderno, que, para lograr la eficiencia y eficacia necesarias para su existencia y trascendencia, se manifiesta externamente mediante la creación de las estructuras fuertemente jerarquizadas, con las que logra imponer las actividades de ordenación (vigilancia) y prestación (mejora de las condiciones de vida) en un territorio, respecto a una población específica.

En el artículo 90 de la Constitución Política de México se consigna este aspecto:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

En contraste con el sentido subjetivo, el aspecto objetivo de la Administración Pública se puede rastrear hasta los pueblos más primitivos, puesto que no es imaginable una comunidad de hombres sin división de trabajo, ni sin la organización de actividades para la consecución de sus fines como sociedad.

Sin embargo, esta función empieza a ser identificable a partir del concepto de Estado de derecho, ya que éste es el que sienta las bases para que se pueda concebir a la Administración Pública como una actividad autónoma del resto de las formas de expresión de los órganos de control social y político, lo que se hace evidente con el surgimiento de la teoría de la división de poderes de Montesquieu que adopta el Estado moderno y recoge nuestra Constitución en el artículo 49:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar (CPEUM).

Bajo esta teoría políticamente relevante en el Estado moderno, ideológicamente se establecen relaciones estrechas entre el gobierno y la Administración Pública, entre la rama ejecutiva del Estado y el aparato a su servicio, en oposición a las otras dos funciones del Estado: la legislativa y la judicial (Valls y Matute, 2018).

La función administrativa adquiere una vida por separado, con independencia de las otras funciones, dirigida por la ley y controlada por la tutela jurisdiccional. Sólo en estas condiciones político-axiológicas se identifica como una actividad distinta a la creación de normas generales de conducta y a la resolución de conflictos de intereses.

Ideológicamente, la Administración Pública es la función del Estado opuesta a la legislativa y la judicial y corresponde al instrumento del Poder Ejecutivo. Esa concepción política liberal, derivada de las Revoluciones Francesa y Norteamericana se arraigó en el constitucionalismo contemporáneo y es la base de la dogmática tradicional y de los modelos de enseñanza del derecho administrativo.

El Poder Ejecutivo es el gobierno y la Administración Pública está subordinada a éste y contribuye a que consiga sus fines. Esta es la definición que contiene nuestra Constitución.

4. La Administración Pública en el Estado constitucional de derecho

Objetivamente, la Administración Pública “es la realización en forma concreta, de los cometidos estatales que requieren una ejecución material (Sayagués Laso), realización que se cumple de manera inmediata y directa (Zanobini), mediante un actuar que es concreto, continuado y espontáneo (García Trevijano Fos) y por tanto permanente y práctico, procurando de ese modo la satisfacción de las necesidades de la comunidad y la de los individuos que la componen (Marienhoff)” (Escola, 1989:38).

Subjetivamente, la Administración Pública es “la parte de los órganos del Estado, que dependen directamente o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos” (Acosta, 1998:77-79) o “la administración pública consiste en el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo, por lo cual quedan fuera de tal concepto los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial que realizan las funciones administrativas” (Delgadillo y Lucero, 1997:89).

El formalismo propio del conocimiento jurídico ha contribuido a la explicación del fenómeno de la Administración Pública y proporciona las definiciones anteriormente mencionadas que ayudan a su comprensión. Sin embargo, ambos conceptos, que son lo que imperan en la dogmática jurídica, son insuficientes para explicarlo por las razones siguientes:

Objetivamente, las actividades administrativas son más que la pura ejecución material, inmediata, concreta y espontánea de los cometidos estatales, ya que esta función adquiere expresiones generales cuando planea, reglamenta, regula y norma⁶, se lleva a cabo labor in-

⁶ Incluso el artículo 4 de la *Ley Federal de Procedimientos Administrativos* consultada el 17 de octubre de 2019 www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo34.doc se refiere a los actos administrativos de carácter general. “Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos”.

terpretativa de la norma con consecuencias meramente jurídicas para la precisión del alcance normativo, se realiza por impulso de parte, sin espontaneidad alguna, en el otorgamiento de licencias, concesiones o la justicia administrativa y se vale de la inducción y la coordinación para conseguir mediatamente, no inmediatamente, sus fines.

Esta ampliación del significado liberal de la Administración Pública deriva del desarrollo de un Estado benefactor o social intervencionista y es el fenómeno que explica el crecimiento del aparato gubernamental, pero la crisis estructural de este tipo de Estado da pauta a otra realidad, que en el campo de los estudios administrativos se identifica con el post-burocratismo, la reinención del gobierno, la nueva gestión pública, las políticas públicas y la gerencia pública, entre otros.

Subjetivamente, el derecho de la organización administrativa desborda el ámbito del Poder Ejecutivo, y se aplica a órganos, corporaciones, instituciones o fundaciones que no son parte del Poder Ejecutivo, sino que norma a entidades públicas (gubernamentales y no gubernamentales) o privadas (Valls y Matute, 2018), a las cuales se les atribuyen potestades derogatorias o exorbitantes del derecho común.

El Derecho administrativo ya no regula, como lo pretende la visión tradicional, llamada legalista, sólo a una relación bilateral Administración-administrado, sino que abarca en su afán regulatorio a un universo más amplio de relaciones intradministrativas, interadministrativas, entre entes públicos gubernamentales y no gubernamentales, entre entes públicos y gobernados, así como entre gobernados que poseen una potestad pública entre sí y entre quienes no la poseen.

5. Una propuesta de redefinición jurídico-formal de la Administración Pública

Este fenómeno se puede visualizar jurídicamente de dos maneras: la Administración Pública ya no es aquel aparato que depende del Poder Ejecutivo exclusivamente, con lo que habría necesidad de modificar el artículo 90 constitucional o la Administración Pública no es el único sujeto del derecho administrativo, por lo tanto, habría que reformar el artículo 49 constitucional.

El artículo 90 propuesto es:

El Poder Ejecutivo tendrá una administración a su cargo que será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo, que les correspondan conforme a sus facultades que estarán a cargo

de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

Asimismo, las leyes determinarán el régimen administrativo al que estarán sometidas las entidades que presten un servicio público y establecerán la relación entre éstas, los entes reguladores y supervisores de las mencionadas entidades, las Secretarías de Estado y el Ejecutivo Federal.

En el mismo sentido habría que reformar el segundo párrafo del artículo 93 para quedar de la forma siguiente:

Art. 93...

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos y **a los directores o su equivalente de las entidades que presten un servicio público**, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, así como de las entidades que presten un servicio público. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias, entidades del gobierno federal y **las entidades que presten un servicio público**, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

En cuanto al artículo 49, una redacción adecuada a la realidad fáctica y jurídica, en virtud de la jurisprudencia y otras reformas constitucionales⁷, es la siguiente:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

⁷ El artículo 134 se reformó el 7 de mayo de 2008 y amplió a los sujetos que llevan a cabo actividad administrativa pública, de tal forma que la redacción vigente obliga a la Federación, concepto que incluye a los Tres Poderes, lo que contrasta con la redacción derogada que se refería al gobierno Federal, con lo que en principio el numeral comentado sólo era aplicable al Poder Ejecutivo y a la Administración Federal. Esta es una de las reformas constitucionales que han modificado concepto de entes públicos administrativos. César Nava Vázquez (2008), *La División de Poderes y de Funciones, en el Derecho mexicano contemporáneo*, México, Porrúa, 113 pp. El autor analiza la evolución de la división de poderes en México, la adopción de una interpretación flexible y su lejanía con la propuesta ideológica original, que proviene de Montesquieu.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Los Poderes de la Unión contarán con una administración propia conforme a la Ley Orgánica correspondiente, podrán emitir los acuerdos de carácter general y reglas técnicas necesarias para cumplir con las facultades que les otorga esta Constitución, los tratados y las leyes que se emitan conforme a ésta.

Este trabajo no pretende convertirse en un proyecto de iniciativa de reforma constitucional, sino poner en evidencia que en un Estado constitucional de derecho (Haberle, 2001:1-57), en el que los valores de democracia y pluralidad orientan la vida político-social, la organización administrativa del Estado no puede conservar como pilar único y centralizador a la Administración Pública Federal.

Procede responder a la cuarta pregunta planteada en artículo: ¿Qué tipo de Administración Pública prevalece en un Estado constitucional de derecho? Este cuestionamiento introduce los aspectos dinámicos de la Administración Pública: el funcionamiento y organización de la misma en un momento histórico determinado.

6. Estado de derecho y Administración Pública contemporánea

El Estado de derecho, además de ser la sujeción de la Administración Pública a una norma previa emitida por un órgano colegiado representativo, es una garantía de la libre determinación de las personas y de que éstas sólo serán afectadas mediante procedimientos guiados por una racionalidad formal y sustancial coherentes con una comunidad jurídica históricamente determinada.

Los elementos del Estado de derecho son el principio de legalidad, la separación de poderes, el respeto a los derechos fundamentales y la tutela judicial de la actuación de la Administración Pública.

La esencialidad de estos elementos es incuestionable en la medida que representan la disciplina y la racionalización de la actuación estatal; sin embargo, los alcances han variado significativamente desde sus orígenes debido al redimensionamiento del orden jurídico, que si bien parte de la relación primaria Constitución-leyes se amplía con las revisiones abstractas de esta

relación (acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional)⁸, con la nueva jerarquía normativa (Constitución, tratados y leyes)⁹, con la proliferación de las normas administrativas y técnicas imprescindibles en una sociedad cambiante y dinámica y con el reconocimiento de actores administrativos distintos a los dependientes del Poder Ejecutivo.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php> consultada el 17 de octubre de 2019. "Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre... Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos... II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución... Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos..."

⁹ TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal. Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Los alcances de la racionalización del Estado de derecho matiza la rígida división de poderes que contiene el artículo 49 constitucional y esa circunstancia hace inaplazable que haya un reconocimiento en la máxima disposición del orden jurídico mexicano, que la emisión de acuerdos de carácter general y de reglas técnicas no puede ser restringida por el principio tradicional de reserva de ley o reserva de la facultad reglamentaria, es decir, algunos entes administrativos de jerarquía inferior al Ejecutivo Federal, en específico, los reguladores de las entidades que prestan servicios públicos deben estar autorizados constitucionalmente para emitirlos.

La vinculación de la Administración Pública al derecho es un límite deseable y un riesgo si proliferan las reglas, puesto que no necesariamente un mayor número de normas que restrinjan la actuación de la autoridad conllevan a un mejor ordenamiento de la actividad administrativa. Hay que distinguir entre la aplicación y la interpretación de la ley para la comprensión de esta paradoja.

La exigencia de que exista una Ley previa en la que se establezcan hipótesis normativas, que rijan el comportamiento concreto cotidiano de la Administración Pública es el principio del Estado de derecho, pero este axioma no necesariamente es una garantía absoluta de certeza, ni elimina la discrecionalidad en la aplicación del derecho, ya que una norma general no puede consignar todos los supuestos que se pudieran presentar. Resulta contraproducente pretender agotarlos utilizando una metodología deductiva, que con una secuencia lógica subsuma leyes particulares en generales, ya que esta práctica, muy extendida por cierto, crea cuerpos regulatorios extensos, contradictorios y sobrepuestos, que provocan parálisis administrativa o incertidumbre jurídica.

7. La eficacia del derecho y funcionamiento de la Administración Pública

En los años recientes, la doctrina jurídica ha llamado la atención respecto a la necesaria existencia de la discrecionalidad administrativa en la aplicación de las normas, que transforma a la ley previa en una norma referencial de actuación más que una regla de estrictísimo cumplimiento, con lo que los argumentos de eficacia y eficiencia se han agregado como parámetros objetivos de medición de la actuación de las entidades públicas (Chávez, 2004:336).

La aplicación de la ley no se concibe como una acción mecánica derivada de la división pura de los poderes, sino que a la administración se le concede una autonomía “legislativa” suficiente para reaccionar con flexibilidad a las condiciones técnico-organizativas de la sociedad

(Moles, 2001:28-32). Además, la aplicación no se restringe a las entidades gubernamentales, sino que se extiende a un sin número de entes sujetos a regímenes de orden público o con fines públicos (Valls y Matute, 2018).

Por otro lado, la interpretación de la ley es múltiple debido a que los operadores del derecho competentes (legisladores, jueces, administradores y auditores) emplean metodologías y referencias valorativas diversas que hacen imposible una aplicación uniforme y la administración se paralizaría si todo diferendo se llevara al órgano cúspide de interpretación constitucional. Esta circunstancia se complica en la medida que los criterios interpretativos vinculantes de las normas tienen racionalidades encontradas tales como jerarquía, especialidad, materia, función, propósito, temporalidad y pertenencia a varias instancias gubernamentales, lo que genera que ante una misma circunstancia jurídica los individuos y/o los grupos gocen un derecho diferenciado.

La aplicación e interpretación plural de las normas en un Estado constitucional de derecho, cuya emisión debe ser previa para cumplir con el dogma liberal, es consecuencia del ejercicio de la autonomía jurídica que esta forma de Estado concede a los individuos y organizaciones y ocasiona que el orden jurídico no sea único, ni jerarquizado en los términos que propone la tradición jurídica constitucional. Incluso, el hecho de que haya interpretación de la norma posterior a su aplicación es una de las excepciones al principio de retroactividad de la ley, de norma previa a la actuación de la autoridad (Cisneros, 2009:127-128).

De ahí que adquiera una importancia especial la transparencia en los procedimientos jurídicos como forma de racionalizar la discusión social y garantizar la coherencia de la aplicación y la interpretación. Esta circunstancia es la que modifica sustancialmente el funcionamiento de la Administración Pública, que sólo logra ser eficiente cuando establece procesos de intercambio de información entre las dependencias, entidades, organismos reguladores de entidades prestadoras de servicios públicos y estas últimas.

La Administración Pública se somete a la ley con criterios vinculantes estrictos o flexibles dependiendo el grado de discrecionalidad y la complejidad de la materia y de su contenido técnico. Esto genera que haya un sometimiento selectivo al principio de legalidad o, visto desde otra perspectiva, haya una crisis del principio de legalidad tradicional, en la que la eficacia y eficiencia se visualizan como valores más apreciados en relación con la certeza jurídica absoluta.

En este contexto, la desviación del interés colectivo sólo es corregible con un juego permanente entre autonomías, existencia de varias administraciones públicas y entes públicos no

gubernamentales, que se controlan mutuamente. Esta interacción ayuda a mitigar los efectos nocivos que pudieran derivarse del reconocimiento *a priori* que toda actuación de la autoridad posee cierto grado de incertidumbre. Esto modifica la organización administrativa que tiende a crear espacios de coordinación, de horizontalidad, como sucede con los órganos intermedios inter e intra administrativos¹⁰, pero sin abandonar la estructura administrativa básica, que es jerárquica y vertical.

Esta situación, que por un lado obliga a la coordinación, por otro, limita la eficacia directiva de la Administración Pública dependiente del Ejecutivo Federal, que transfiere parcialmente el poder de decisión social de los órganos ejecutivos a otros entes públicos, en especial a órganos fiscalizadores y jurisdiccionales. Así mediante observaciones, recomendaciones y sentencias, que hagan señalamientos de carácter general, órganos ajenos a las administraciones públicas les imponen pautas de actuación, sin adquirir la responsabilidad directa frente al gobernado.

De esta manera, la eficacia del derecho depende de que su cumplimiento sea pleno en su primer momento de aplicación, lo que sólo se logra si el ejercicio de la función administrativa lo lleva a cabo los aparatos responsables de la misma, que son los que pueden darle la espontaneidad, inmediatez y concreción que son las características propias de esta función.

Los factores que contribuyen a la plenitud mencionada son que el Derecho sea adecuado para su ejecución, que se reconozca un ámbito de autonomía en su aplicación (reconocimiento de cierto grado de discrecionalidad del servidor público), que la interpretación judicial no incurra en innecesarias complicaciones de forma, ni los medios de defensa sean excesivos y que los particulares acepten con mayor espontaneidad las decisiones administrativas.

La complejidad que enfrentan los gobiernos en el Estado constitucional de derecho para lograr la eficacia del mismo proviene, en buena medida, de que la centralidad de la toma de decisiones administrativas es incompatible con la propuesta de pluralidad política y autonomía de las organizaciones que lo integran.

El regreso al Estado benefactor, autoritario y centralista es un discurso sin sentido, ni viabilidad. Ahora, el sujeto que tradicionalmente tomaba las decisiones, la Administración Pública Federal, para conseguir la eficacia del derecho, debe ordenar las relaciones entre administración y administrados, tolerando, aun impulsando, distintas formas de regulación,

¹⁰ Comisiones Nacionales en las que participan autoridades Federales, locales y municipales, gabinetes por materia, comisiones intersecretariales, comités, entre otros.

conviviendo con otras autonomías y dando prioridad a los consensos de intereses sobre los instrumentos jurídicos unilaterales e imperativos.

Simultáneamente, la coacción administrativa, si bien no es el factor primordial de la eficacia del derecho, debe ser correlativa a la capacidad decisoria de la Administración Pública. La autonomía individual y organizacional, que son la razón de existir del Estado constitucional de derecho, no puede convertirse en la justificación para que la tolerancia de ilícitos se convierta en la pauta de la normalidad y la autorregulación que proviene de la transferencia de potestades públicas a entes no gubernamentales, que implica flexibilidad en el régimen administrativo tradicional, no autoriza a la violación del principio de legalidad, ni a la opacidad, ni a la irresponsabilidad política de las entidades prestadoras de servicios públicos.

Un equilibrio es complicado, ya que frente a la necesidad de aumentar la capacidad decisoria del gobierno existe una pluralidad de actores administrativos entre los que se distribuye el poder coactivo del Estado y diluye el que corresponde a la Administración Pública dependiente del Poder Ejecutivo. La búsqueda de un equilibrio ha provocado la multiplicación de controles internos y externos, previos y posteriores en las organizaciones, y ha desplazado la discrecionalidad administrativa a órganos no inmediatos a la realidad político-social.

Los controles internos son expresión del ejercicio de la autonomía administrativa de las organizaciones y los externos son la forma en que las organizaciones se limitan mutuamente mediante la confrontación de autonomías.

Los controles previos, si bien otorgan a las administraciones centrales las facultades de dirección sobre los procesos, pueden reducir significativamente la eficacia del derecho por la tardanza en su aplicación y la falta de inmediatez. Los controles *a posteriori*, que suelen ser externos, pueden ser la justificación para diferir las decisiones hasta que la última instancia determine la “interpretación válida” de la norma.

8. Derechos fundamentales y los límites de la Administración Pública

Los derechos fundamentales representan el criterio interpretativo del alcance de la norma administrativa más significativo desde la etapa de posguerra en el siglo pasado y su propósito primordial es que el aparato del Estado en su actuación mantenga los principios de proporcionalidad, igualdad y seguridad jurídica, bajo dos facetas: los derechos funda-

mentales como defensa o límites al ejercicio del poder y los derechos fundamentales como exigencia de un orden mínimo para el desarrollo de la libertad (Alexy, 2002:402-405).

Estas dimensiones se arrastran desde los prolegómenos del Estado de derecho y son una de las principales propuestas jurídico-políticas del liberalismo. Lo distinto en el Estado constitucional de derecho es su relevancia frente a la efectividad del orden jurídico positivo, la cual no se justifica si se violan los derechos fundamentales, ni si se obstaculiza la expansión de los derechos a las organizaciones, es decir, éstas tienen un derecho primordial a existir y a que se respete su autonomía y competencia. Esto último es el sustento de la ampliación subjetiva del concepto de Administración Pública y de la pluralidad política.

Además, los derechos fundamentales también son indirectamente prestacionales, lo que significa que el Estado constitucional de derecho no puede limitarse a cumplir con las formas de actuación, que debe estar preocupado en el resultado de su quehacer (Schmitt, 1983:138-142). No hay Estado de derecho, ni respeto a los derechos fundamentales en sociedades desiguales, con elevados índices de pobreza y marginación, de ahí que la intervención estatal sea un imperativo, que debe ejercerse en un espacio jurídicamente restringido.

En principio toda actuación de la autoridad tendiente a modificar la realidad representa sacrificios de los individuos frente a los poderes de los Estados, por lo que siempre debe ser precedida de un conjunto de consideraciones valorativas que justifiquen plenamente la intervención. Negar la intervención apriorísticamente porque ésta lesiona los derechos fundamentales sería privar de eficacia a la actuación estatal y convertir a los derechos en privilegios de individuos o grupos.

Un principio de actuación es que la autonomía es un derecho de las organizaciones, que no puede ejercerse en contra de los intereses de la colectividad en su conjunto, incluso la coexistencia de autonomías administrativas tiene entre sus fines la limitación del poder del Estado para garantizar el respeto a los derechos de los individuos y las minorías.

El papel que desempeñan los derechos fundamentales respecto a la Administración Pública en el Estado constitucional de derecho es reflejo de la mayor importancia que tienen los intereses de los individuos frente al concepto de interés público y explica el resurgimiento de la metodología del caso para la aplicación del derecho con base en la equidad. Esta exigencia, que se impone a la Administración Pública, consistente en interponer la proporcionalidad y la equidad a la igualdad de los hombres frente al derecho se asemeja a la propuesta de hacer flexible la aplicación de la ley. Ambas excepciones a la legalidad tienen su fundamento en la discrecionalidad administrativa y, aunque es deseable desde la perspectiva individualista, conlleva el riesgo de crear órdenes jurídicos particulares, cuyas causas son la astucia o la fuerza de quien los

usufructúa.

Por eso, el método de caso o la justicia tópica, en principio son ajenos a la estructura de la Administración Pública en el Estado de derecho constitucional, que es consecuencia del imperio de la legalidad, que sigue siendo el garante de cierta previsibilidad y estabilidad, pero no de la certeza jurídica absoluta. Esta afirmación sintetiza la trascendencia ideológica que contiene la preeminencia de la Ley sobre el resto de las fuentes del derecho administrativo y que implica la separación de poderes y la función directiva del órgano colegiado representativo, que corresponde en México al Congreso de la Unión. Sin embargo, esta postura, que es el punto de partida fundamental para entender al fenómeno político moderno, no debe ser absoluta.

En ese sentido, la ley es un marco referencial, que establece normas de conducta, pero sobre todo, principios de aplicación suficientemente abiertos para que las administraciones públicas tengan capacidad de actuación rápida y dinámica congruente con el desarrollo, económico, valorativo y tecnológico de las sociedades contemporáneas, es decir, que el funcionamiento y organización sean flexibles y adaptables a las circunstancias.

La pretensión de regular en abstracto y apriorísticamente la actividad administrativa en su conjunto produce atrofia y lentitud. El exceso de controles externos y de autorizaciones internas previas afectan a la autonomía administrativa y trasladan la responsabilidad de la administración a órganos de otra naturaleza.

Una propuesta viable para reforzar el sometimiento de la Administración Pública a la ley es una reestructuración racional del derecho de la organización de los entes públicos y del derecho procedimental, en términos formales y sustantivos, es decir, que la regulación de las administraciones públicas sea acorde con la realidad, que la normatividad administrativa se diseñe con base en categorías de análisis compartidas por la jurisprudencia y la doctrina, que la actuación de las administraciones públicas y de los entes que colaboran con éstas sea transparente y accesible, políticamente responsables, y que los espacios de coordinación se construyan con base en autonomías que poseen competencias definidas con precisión.

9. Democracia y la organización de la Administración Pública

La democracia, que es el gobierno de las mayorías electo en procesos transparentes y equitativos, es la mejor forma de garantizar el libre albedrío y la autodeterminación de las personas, lo que implica que las organizaciones deben orientarse a la protección de la libertad.

Adicionalmente, el desarrollo de los procesos organizativos han conducido a un poder público seccionado en autonomías que generan espacios propios y mediante la racionalidad discursiva impiden la asunción por un sujeto único la definición del contenido del interés general, es decir, la organización estatal democrática requiere de una red de gobiernos y administraciones públicas más que de una Administración Pública Federal, que se erija cómo centro único y último de la toma de decisiones jurídico-políticas.

La finalidad de la Administración Pública es su propia legitimación democrática: un poder orientado a la satisfacción del interés público (Carbonell, 2004:37-39). Este axioma es aplicable a todos los entes públicos tanto a los gubernamentales como no gubernamentales. Ninguna otra racionalidad justifica su existencia y permanencia y, por ello, cualquier ente público debe asumir responsabilidades políticas y rendir cuentas a los órganos representativos. Esta obligación debe extenderse a las organizaciones, sin importar el origen de su capital, cuyo fin sea la prestación de servicios públicos.

La autonomía de la Administración Pública es el otro elemento de su legitimación democrática. La no dependencia de intereses ajenos a su organización y racionalidad propias, así como el ejercicio cabal de las funciones que le han sido asignadas por la ley, es una garantía de que se respetarán los derechos de las personas y que habrá una discusión abierta y racional de los asuntos públicos.

El otorgamiento de autonomía a los entes públicos, gubernamentales y no gubernamentales conlleva la obligación de someter el ejercicio de la autonomía a los principios de transparencia, que se exigen en el artículo 6 constitucional, y de la rendición de cuentas. Esta sujeción contribuye a un ejercicio democrático de los poderes que el Estado descentraliza y a que se diseñen e implanten procesos de discusión racional en la que, mediante la confrontación de ideas y valores, se logren consensos sociales y políticos.

10. Conclusiones

La Administración Pública tiene dos nociones: una objetiva y una subjetiva. La objetiva es la acción de una organización y la segunda es la estructura de la organización.

La Administración Pública es consecuencia del Estado moderno e involucra necesariamente al derecho administrativo. En su origen la Administración Pública es el sujeto primordial del derecho administrativo y la autonomía de la función administrativa surge como un efecto de la

aplicación del concepto de Estado de derecho. El Estado de derecho es la forma de legitimar la Administración Pública.

En el Estado constitucional de derecho, el alcance tradicional del aspecto subjetivo y objetivo de la Administración Pública son insuficientes para explicar la realidad. De ahí que sea evidente que es necesario reformar el concepto constitucional de Administración Pública (artículo 90 CPEUM), reconocer la autonomía de la función administrativa en los Poderes de la Unión (artículo 49 CPEUM) y responsabilizar políticamente a los entes públicos gubernamentales que cooperan con las administraciones públicas (artículo 93 CPEUM). Los valores del Estado constitucional de derecho condicionan el funcionamiento y organización de la Administración Pública, con base en cuatro propuestas axiológicas.

El Estado de derecho se desarrolla en una circunstancia en que se matiza la rígida división de poderes, la proliferación de normas se concibe como un riesgo y la norma general no puede contener todos los supuestos de la realidad. La eficacia del derecho se presenta en una aplicación flexible del principio de legalidad, hay una multiplicidad de interpretaciones, la transparencia adquiere importancia decisiva y la confrontación de autonomías es la forma de llegar a consensos sociales sobre los alcances de la ley.

Los derechos fundamentales son más que límites a la autoridad y su alcance se amplía para justificar una mayor proporcionalidad, igualdad y seguridad jurídica, así como la conciencia que la intervención estatal es un imperativo indispensable para superar los índices de pobreza y marginación.

La democracia implica la existencia de administraciones públicas orientadas a la protección de la libertad, a la defensa de su propia autonomía para generar espacio de libertad y a la creación de espacios públicos de discusión colectiva racional.

Con base en lo expuesto, se puede concluir que los principios básicos de la Administración Pública y el derecho administrativo son todavía válidos para el estudio de estas disciplinas y que la evolución de los mismos en el Estado Constitucional de Derecho condiciona la forma de analizar la transformación orgánica del sector público y la gestión de lo público por órganos autónomos y entes públicos no gubernamentales, bajo criterios de multifuncionalidad de los órganos del Estado.

La revisión permanente de los conceptos contenidos en la constitución de Administración Pública y Sector Público es una tarea que se ha relegado en los últimos años y que en futuras investigaciones es necesario retomar para que se reconozca el fenómeno de la multiplicación de las administraciones públicas en estructuras independientes del Poder Ejecutivo.

11. Fuentes de información

- Acosta Romero, Miguel (1998), *Compendio de derecho administrativo. Parte General*, México: Porrúa.
- Alexy, Robert (2002), *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Tercera Edición, Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Carbonell, Miguel (2004), *Elementos de derecho constitucional*, México: Fontamara.
- Cejudo, G. M. (Comp.) (2013), *Nueva Gestión Pública*. México: Grupo Editorial Siglo Veintiuno.
- Chávez Presa, Jorge A. (2004), *Para recobrar la confianza en el Gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados en el presupuesto público*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Cisneros Farías, German (2009), *Lógica Jurídica*. México, Porrúa.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel (1997), *Compendio de Derecho Administrativo*, Segunda edición, México: Porrúa.
- Escola, Héctor Jorge (1989), *El Interés público, como fundamento del derecho administrativo*, Buenos Aires, Argentina: De Palma.
- Haberle, Peter (2001), *El Estado constitucional*, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Haberle, Peter (2006), *El Federalismo y Regionalismo como forma estructural del Estado Constitucional*, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Heller, Hermann (2010), *Teoría del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Fioravanti, Mauricio (2000), *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, Madrid, España: Trotta.
- Fix-Zamudio, H. Valencia Carmona (2010), *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, México: Porrúa.
- Marienhoff, Miguel S. (2000), *Tratado de Derecho Administrativo*, 5ªed. Actualizada, reimpresión. Tomo 1, Abeledo-Perrot, Buenos Aires.
- Moles Plaza, Ramón J. (2001), *Derecho y calidad. El régimen jurídico de la normalización técnica*, Barcelona, España: Ariel.

Moyado Estrada, Francisco (2002), *Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*. En VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Nava Vázquez, César (2008), *La División de Poderes y de Funciones, en el Derecho mexicano contemporáneo*, México: Porrúa.

Nieto, Fernando y Velazco, Ernesto (2018), *Una agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo*, México: El Colegio de México.

Pardo, María del Carmen (1986), *Entidades paraestatales y administración pública, debates sobre entidades paraestatales*. Septiembre-diciembre, México: Revista de Política y administración pública.

Pardo, María del Carmen (2009), *La modernización administrativa en México 1940-2006*, México: El Colegio de México.

Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos F. (2018), *Nuevo derecho administrativo*, quinta edición, México: Porrúa.

Villoria Mendieta, M. (2000), *Ética Pública y corrupción: Curso de ética administrativa*, Madrid, España: Tecnos.

Schmitt, Carl (1983), *Teoría de la Constitución*, Madrid, España: Alianza.

Schmidt-Assmann, Eberhard (2003), *La teoría General del derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, Instituto Nacional de Administración Pública, Barcelona, España: Marcial Pons.

Referencias normativas

- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Entidades Federativas.
- Ley Federal de Procedimientos Administrativos.



ENCRUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

35° NÚMERO MAYO-ABRIL 2020

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora Interina: *Dra. Carola García Calderón*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Lic. Juan Manuel López Ramírez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dra. Laura Hernández Arteaga

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefa de la División de Estudios Profesionales:
Mtra. Rosa Merlín Rodríguez

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Adán Arenas Becerril

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCRUCIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 11, No.35, mayo-agosto 2020, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel.(55)56229470 Ext. 84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 04 mayo de 2020.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.